

**Тишкун Тетяна Вікторівна,**  
*магістр документознавства та інформаційної діяльності Національного університету "Острозька академія"*

## **ІНФОРМАЦІЙНІ СИСТЕМИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

*У статті розглядається інформаційна політика України, напрями та форми використання інформаційних ресурсів в державному управлінні. Проаналізовано законодавчу базу, розглянуто переваги та недоліки впровадження інформаційних систем в державне управління, стан використання інформаційних ресурсів у вітчизняній та зарубіжній практиці. Визначено чинники, які ускладнюють здійснення інформаційно-аналітичної роботи органів державного управління.*

*Information policy, courses and forms of the usage of the information resources in the state management is observed in this article. Laws and other regulations from the current topic were researched. In this research advantages and disadvantages of the implementation of the information technologies into the state management were studied, special features of the information flow, which circulate in the scope of the state management, the status of the usage of the information resources in the national and foreign practice were analyzed. Factors, which complicate accomplishment of the information-analytical work of the state management bodies were determined.*

Становлення України як правової демократичної держави вимагає від інституту державної служби дієвості, гнучкості і динамізму. Перехід України до ринкових відносин, подальше розгортання державотворчих процесів, проведення соціально-економічних реформ, розширення міжнародного співробітництва, розвиток демократизації суспільства викликають різке зростання вимог до рівня інформатизації суспільства та інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На сучасному етапі переходу від індустріального до інформаційного суспільства у всіх провідних державах світу

ступінь використання інформаційного простору та інформаційних технологій стає безпосереднім чинником економічного зростання. Прикладом створення національних інформаційно-аналітичних систем різного призначення є діяльність США, держав ЄС та Росії. Інтегрована інформаційно-аналітична система органів державної влади та органів місцевого самоврядування України має за мету забезпечення оперативності, достовірності, доступності та конфіденційності інформації в органах державної влади, а також підвищення ефективності та досягнення якісно нового рівня прийняття рішень в системі управління державою.

Актуальність проблеми підвищення ефективності державного управління за допомогою інформаційних технологій не викликає сумніву, адже використання автоматизованих систем підвищить якість та швидкість обробки та передачі інформації, потік якої постійно зростає.

Метою статті є наголосити на необхідності застосування інформаційних технологій у сфері державного управління, окреслити шляхи розвитку й стратегії запровадження цих технологій та систем, спираючись при цьому на досвід розвинених країн. Відповідно до мети сформульовано завдання:

- проаналізувати законодавчі та інші нормативно-правові акти з питань інформатизації;
- оцінити стан використання інформаційних ресурсів у вітчизняній та зарубіжній практиці;
- визначити основні переваги та недоліки використання інформаційних систем.

В основу роботи покладені положення теорії державного управління Г. В. Атаманчука, Б. Гурне, Г. Райта, О. Ю. Оболенського, М. Х. Мескона, А. Ф. Мельника, концепції інформаційного менеджменту, що висвітлені у працях О. В. Матвієнко, А. В. Кострова, А. П. Веревченка, проблематика правового захисту інформації та інформаційних систем досліджені в наукових роботах Р. Калюжного, В. Кнаша, Ю. Батуріна, А. Черних, В. Наумова, І. Савельєвої, М. Вертузаєва, В. Голубєва, М. Полевого, А. Агапова, Н. Нижник, а також нормативно – правове забезпечення інформаційних відносин.

Особливістю системи державного управління є першочерговість закону, тому інформація цієї системи базується на відповідному законодавстві. Згідно зі статтею 4 Закону України “Про інформацію”, законодавство України про інформацію складають: Конституція України, цей Закон, законодавчі акти про окремі галузі, види, форми і засоби інформації, міжнародні договори та

угоди, ратифіковані Україною, та принципи і норми міжнародного права [2].

У сучасному світі інформація є стратегічним національним ресурсом, одним з основних багатств держави, який відіграє дедалі більшу роль у системі державного управління. В Україні здійснюється державна інформаційна політика — сукупність основних напрямків і способів діяльності держави з одержання, використання, поширення та зберігання інформації [1]. Значним зрушенням у цьому напрямку є виокремлення поняття Національного інформаційного простору України, як сукупності національних інформаційних ресурсів та інформаційної інфраструктури, які дозволяють на основі єдиних принципів і загальних правил забезпечувати інформаційну взаємодію громадян, суспільства, держави з їх рівним правом доступу до відкритих інформаційних ресурсів та максимально повним задоволенням інформаційних потреб суб'єктів держави на всій її території з додержанням балансу інтересів на входження у світовий інформаційний простір і забезпечення інформаційної безпеки відповідно до Конституції України та міжнародних правових норм [3].

За останні роки значно виріс обсяг спільної інформації органів державного управління, а також потік управлінських документів та всього діловодства. У даному контексті варто розглянути ще одне сучасне поняття — електронна демократія — це така система інформаційної взаємодії органів державної влади і суспільства, при якій за рахунок надання громадянам доступу до WEB-сайтів державних структур значно спрощується задача отримання державної інформації. Така система забезпечує прозорість діяльності вищих органів влади, дозволяє громадянам більш повно брати участь в розв'язанні державних питань [3].

Доцільно погодитись з думкою вченої М. Павлютенкової, яка вважає, що інформатизація впливає і на політичну ситуацію в світі, виділяючи чотири інформаційні фактори [8]:

- можливість використовувати у найбільше інтелектуальний потенціал як своєї країни, так і інших країн;
- можливість, використовуючи усі види інформаційних технологій, успішно формувати соціокультуру — глибинну основу нації, держави, розповсюджувати та запроваджувати свої духовні й ідейні цінності, свою культуру, мову;
- можливість гальмувати духовно-культурний розвиток інших країн, трансформувати і навіть підірвати їх духовно-моральні засади;
- уміння поряд з відкритими силовими (економічними, ди-

пломатичними і військовими) методами і засобами масштабно і цілеспрямовано використовувати приховані, тонкі інформаційні методи й засоби.

Як будь який суспільний процес, процес інформатизації має свої переваги та недоліки. Зокрема, використання інформаційно-довідкових та аналітичних систем позитивно впливає на сферу державного управління та створює можливості для вдосконалення і збагачення практики державного управління. Негативний вплив впровадження інформаційних технологій відзначений в основному робочому документі II Міжнародного конгресу ЮНЕСКО “Освіта і інформатика” (Москва, 1-5 липня 1996 р.): “Існує небезпека того, що технології при всій їх корисності можуть потягнути за собою уніфікацію та втрату культури і мови багатьох народів світу. Розширення INTERNET та інших доступних на міжнародному рівні комунікаційних мереж переважно акцентує увагу на загальних моментах на шкоду специфічності, що поглиблює стурбованість з приводу можливості втрати власної культури” [7].

При впровадженні інформаційних систем в державне управління постає питання захисту конфіденційної інформації від несанкціонованого доступу і модифікації, що можуть спричинити значні не тільки економічні, але і матеріальні збитки.

В українському законодавстві є певні напрацювання в сфері захисту інформації, зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. №180 введено в дію Положення про забезпечення режиму секретності під час обробки інформації, що становить державну таємницю, в автоматизованих системах. Захист від несанкціонованого копіювання і розповсюдження програм здійснюється за допомогою спеціальних програмних заходів, що піддають захищені програми попередній обробці. Указом Президента України від 22 травня 1998 року №505/98 затверджене Положення про порядок здійснення криптографічного захисту інформації в Україні, де визначені суб'єкти держави, які організують і регламентують застосування системи криптографічного захисту [5].

Створення інформаційної системи державного управління — це не застосування нових технічних засобів до “розбухлої” бюрократичної державної машини, а побудова концептуальної нової системи державного управління. Інформаційно-технологічні нововведення в державному управлінні мають комплексний характер, пов'язані з одночасним і узгодженим використанням інформаційних, організаційних, правових, соціально-психологічних, кадро-

вих, технічних, логіко-семантичних та багатьох інших факторів.

Заслугує уваги досвід Росії по створенню інформаційних та інформаційно-аналітичних систем. Так, одне із найбільш комп'ютеризованих відомств Росії — Міністерство з надзвичайних ситуацій (МНС), на основі сучасних інформаційних технологій реалізує концепцію ситуаційних центрів, що дозволяє оперативно вирішувати завдання прогнозування і оцінки наслідків можливих надзвичайних ситуацій. На думку вченого М. М. Тихомірова, система інформатизації державної служби повинна виконувати функції комп'ютерного центрального банку і локальних банків кадрової інформації [6].

Аналіз інформаційно-аналітичного забезпечення держав СНД показує, що, по-перше, аналітичні служби ще недостатньо технічно оснащені, особливо засобами комунікацій; по-друге, підвищуються вимоги до якості рішень, що приймаються, і які залежать від професійних якостей аналітиків та від впровадження сучасних інформаційних технологій в процес прийняття рішень; по-третє, об'єми та потоки інформації як в державах, так і міждержавні так виросли, що процес інформаційного обміну не може бути ефективним без структурування системних угод по телекомунікаційних системах [8].

Аналіз стану розробок, впровадження та експлуатації інформаційних систем для органів державного управління в Україні показав, що за останні роки зроблена значна робота по застосуванню інформаційних технологій. Практично у всіх органах державної влади в Україні забезпечується інформаційна підтримка поточної роботи на рівні окремих персональних комп'ютерів з набором типових програмних продуктів. Більшість органів виконавчої влади застосовують локальні обчислювальні мережі. Для України, в якій на фоні економічних реформ розгортається адміністративна реформа, питання формування інформаційної і аналітичної бази для прийняття управлінських рішень на державному рівні є особливо актуальним. Органи державної влади гостро відчують недостатність інформаційного забезпечення своєї діяльності. За даними обстеження, що проводилося Siemens Business Services уряді компаній:

- 30% часу робочих груп витрачається на пошуки та погодження документів;
- 6% документів безповоротно губляться;
- кожний внутрішній документ копіюється до 20 разів;
- на 20—25% зростає продуктивність праці персоналу при використанні електронного документообігу;

– вартість архівного збереження електронних документів на 80% нижче в порівнянні з їхніми паперовими копіями.

Схожа ситуація існує і в органах державної влади. Єдиний підхід до подолання цього становища полягає у створенні державної інформаційно-аналітичної системи (ІАС). Рішення щодо її формування було прийняте на засіданні Ради національної безпеки і оборони України у червні 1997 року та введене в дію Указом Президента України від 21 липня 1997 року №663/97 [9]. Метою робіт є створення державної інформаційної інфраструктури, яка б забезпечувала в подальшому інформаційно-аналітичну підтримку взаємодії фахівців органів державної влади у процесі обґрунтування прийняття рішень з питань управління державою.

Створення технічної та технологічної бази ІАС передбачає виконання таких завдань:

– створення єдиного узгодженого інформаційного середовища усіх органів влади, яке розвивається і функціонує згідно певних концепцій та правил і забезпечує цілісність та актуальність всієї інформації;

– розробка аналітичних моделей, методів та алгоритмів відповідних задач з позицій сучасних досягнень науки, зокрема, системного аналізу, математичного моделювання та ін. ;

– вдосконалення процесів управління в державних органах влади шляхом максимального використання ІАС;

– підготовка якісно нових фахівців, які повинні чітко формулювати задачі в умовах функціонування ІАС і цілеспрямовано використовувати отримані результати.

Результативність функціонування ІАС прямо пов'язана з інформатизацією регіонів, що обумовлюється наступними причинами:

– в багатьох випадках фінансування проектів інформатизації регіональних органів йде з місцевих бюджетів;

– вся первинна інформація формується в регіонах і, в деяких випадках, інших шляхів отримання певних даних не існує;

– в певних відомствах (наприклад, в Державному комітеті статистики, Державній податковій адміністрації) формується інформація, яка залишається на районному чи обласному рівнях, але може становити інтерес і для центральних органів влади (прикладом такої інформації можуть служити дані про фінансовий стан окремих суб'єктів підприємницької діяльності);

– неоднорідність, яка склалась історично між центром та регіонами, в оснащенні засобами інформатизації, впровадженні інформаційних технологій, підготовці кадрів [9].

Особливістю інформаційних потоків, що циркулюють у сфе-

рі адміністративного управління, є збирання інформації на найнижчому рівні (населений пункт, сільрада, підприємство, місто), використання зібраної інформації для прийняття рішень на своєму рівні і її агрегація для передавання на кожний наступний вищий рівень управління. Відомо, що з регіонів подається до 70-80 відсотків інформації [7], яка служить основою для прийняття рішень на загальнодержавному рівні, тож “білі плями” на полі своєчасної та достовірної інформації з регіонів можуть суттєво позначитися на обґрунтованості прийнятих рішень.

Інформатизація органів державного управління повинна розглядатись як постійний технологічний процес, що забезпечує своєчасну обробку інформаційних запитів і сприяє виробленню і прийняттю оптимальних рішень. При інформатизації структур державної служби керівництво цих структур має усвідомлювати, що впровадження комп’ютерних систем і інформаційних технологій в сферу їх діяльності потребує системного підходу, який передбачає глибокий аналіз проблем і виявлення “вузьких місць”, що не підлягають інформатизації.

Чинне законодавство України не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних відносин та не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають. Більшість діючих законів, спрямованих на регулювання інформаційних відносин [1-4], навіть зі значними змінами і доповненнями непридатні для задоволення потреб сьогодення. Найбільш істотними є прорахунки базових, власне інформаційних законів (“Про інформацію”, “Про державну таємницю” та ін.), оскільки інші закони інформаційного характеру, наприклад, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про телебачення та радіомовлення” можуть функціонувати з незначними доповненнями, якщо існуватимуть ґрунтовні основні закони, останні ж практично не мають власного змісту (норм, придатних до практичного застосування), тобто або відсилають до інших нормативних актів (які також містять посилення, що не можуть бути застосовані до інформаційних відносин), або містять декларації.

Законодавство України у сфері інформатизації створює правове поле для реалізації завдань Національної програми інформатизації. Основними завданнями якої є:

- формування правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних та гуманітарних передумов розвитку інформації;

- застосування та розвиток сучасних інформаційних технологій у відповідних сферах суспільного життя України;

- формування системи національних інформаційних ресурсів;
- створення загальнодержавної мережі інформаційного забезпечення науки, освіти, культури, охорони здоров'я тощо;
- створення загальнодержавних систем інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності вітчизняного виробництва на основі широкого використання інформаційних технологій;
- формування та підтримка ринку інформаційних продуктів і послуг;
- інтеграція України у світовий інформаційний простір [3].

Кабінет Міністрів України своєю постановою від 21 серпня 1997 року №918 затвердив Програму розроблення і впровадження державної комп'ютерної системи “Кадри”, яка призначена для реалізації інформаційних технологій у сфері державної служби [7]. Метою єдиної державної комп'ютерної системи “Кадри” є забезпечення цілісного механізму супроводження комплексу питань підготовки, відбору і обліку проходження служби, підвищення кваліфікації і перепідготовки державних службовців, а також окремих категорій працівників, які включені до сфери державного управління відповідно до діючих нормативно-правових документів України.

Впровадження інформаційних технологій дозволить:

- підвищити обґрунтованість рішень та зменшити вплив суб'єктивних факторів за рахунок застосування ефективних методів своєчасної обробки інформації;
- запровадити ефективний контроль за виконанням доручень та своєчасну розсилку документів посадовим особам;
- синхронізувати інформаційні процеси в структурах виконавчої влади щодо питань супроводження кадрового потенціалу державної служби;
- забезпечити умови оперативного розв'язання задач аналізу та оцінювання розвитку подій у сфері кадрового забезпечення державної служби;
- підвищити рівень інформування про діяльність органів виконавчої влади;
- звільнити від рутинної роботи державних службовців та скоротити термін підготовки документів щодо обліку кадрового ресурсу державної служби;
- створити засади для самоосвіти та оперативної консультації на основі використання інформаційних ресурсів, які доступні засобам для взаємодії із суб'єктами глобальної мережі [4].



Отже, підсумовуючи вищесказане, можна сказати, що загальний рівень інформатизації аналітичної діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування в Україні зараз такий, що, крім проблем власне інтеграції їх в ІАС, потрібно також суттєво модернізувати самі об'єкти інтеграції.

Чинниками, які ускладнюють здійснення інформаційно-аналітичної роботи є:

- неточність і неповнота інформації, з якою працюють органи державної влади, породжувані недостатністю як ресурсів для її одержання, так і взаємодії органів між собою;

- обмеження реального часу, протягом якого повинні бути прийняті управлінські рішення незалежно від складності вирішуваних питань і обсягів оброблюваної інформації;

- багатокритеріальність при прийнятті управлінських рішень на всіх рівнях органів державної влади;

- відсутність належної культури виконання та використання інформаційно-аналітичних матеріалів [8].

На сучасному етапі розвитку інформаційних технологій, основними напрямками державної політики у сфері державного управління мають бути електронізація документообігу в органах державної влади та місцевого самоврядування всіх рівнів, автоматизований моніторинг стану управління системами і підсистемами державного організму на основі вироблених критеріїв і показників роботи за допомогою автоматизованих засобів і технологій, проведення соціологічних досліджень з використанням електронних засобів інформації, розвиток засобів “електронного уряду” та “електронної демократії”.

Створення інтегрованої інформаційно-аналітичної служби повинно забезпечити якісно новий рівень державного управління завдяки забезпеченню:

- доступності національних і світових інформаційних ресурсів для використання;

- оперативності одержання інформації для прийняття рішень, незалежно від складності вирішуваних питань і обсягів оброблюваної інформації;

- достовірності, повноти, важливості та своєчасності одержуваної інформації для прийняття рішень;

- підвищення ступеня розмежування сфер відповідальності органів державної влади та зменшення дублювання їх роботи;

- рівномірності розвитку інформаційно-аналітичної діяльності в різних сферах управління територіального й галузевого підпорядкування;

– технологізації процесів управлінської діяльності на рівні сучасних потреб державного управління і сучасного рівня розвитку інформаційних технологій у світі.

У зв'язку з різким зростанням вимог до рівня інформатизації сучасного суспільства та інформаційно-аналітичного забезпечення системи державного управління, створення інтегрованої системи стане безпосереднім фактором підвищення дієвості та прозорості функціонування органів державного управління, а, отже, підвищення економічного зростання, обороноздатності, соціально-політичної стабільності та міжнародного іміджу України.

### **Використані джерела та література:**

Закон України "Про Концепцію Національної програми інформатизації" від 4. 02. 1998 р. №75/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №27-28. – С. 175.

Закон України "Про інформацію" (від 2 жовтня 1992р.): №2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №48. – С. 650

Закон України "Про Національну програму інформатизації" (від 4 лютого 1998 р.): №74\98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №27-28. – С. 181.

Білик В. М., Костирко В. С. Інформаційні технології та системи: Навч. посіб. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 232 с.

Голубєв В. О. Програмно-технічні засоби захисту інформації від комп'ютерних злочинів / Під ред. О. П. Снігерьова. – Запоріжжя, 2000. – 144 с.

Державне управління: Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Знання, 2004. – 342 с.

Матвієнко О. В., Цивін М. Н. Інформаційний менеджмент. Опорний конспект лекцій у схемах і таблицях: Навч. посіб. – К.: Видавничий Дім "Слово", 2007. – 200 с.

Павлюченкова М. Ю. Развитие информационно-аналитических служб как одно из направлений политики информатизации общества // Государственная служба: организация, кадры, управление. – М., 2006. – С. 162.

Румянцева Е. Л., Слюсарь В. В. Информационные технологии: учеб. пособие / Под ред. проф. Л. Г. Гагариной. – М.: ИД "ФОРУМ": ИНФРА-М, 2007. – 256 с.